

Algunos Comentarios sobre el Informe de la CEPAL

Por

Carlos E. Ayala Jr.

El tema del crecimiento económico no puede calificarse de preocupación de reciente origen. Aún admitiendo que no hubiese una conciencia clara de los objetivos y de los medios con qué alcanzar dichos objetivos, y de que fuesen o no planteados en términos comunales, el hecho sencillo de producirse un excedente económico —en el sentido de producirse bienes en exceso de las necesidades de consumo inmediatas— representa, si se quiere, el paso entre salvajismo y barbarie. Este hecho, elemental, indudablemente, ha sido sustentado en las investigaciones de más de un antropólogo. Parece ser cosa generalmente aceptada que el crecimiento del excedente económico y su usufructo por determinadas clases sociales ha desempeñado una función estratégica en las luchas que han caracterizado el desenvolvimiento de las civilizaciones. La antigüedad, el medioevo y el mundo contemporáneo podrían representarse, en una hipótesis audaz si se quiere, como etapas de crecimiento del excedente económico, proyectándose la lucha por su control en los debates ideológicos entre los apologistas de los sistemas vigentes y aquellos que defendían los intereses de los grupos de reciente formación.

Si hay un área donde esta lucha parece adquirir perfiles más precisos es en el campo de la ciencia económica, particularmente a partir de los escritos de los fisiócratas y los mercantilistas. Pero no fue sino con la publicación, a finales del Siglo XVIII, de la *Riqueza de las Naciones* de Adam Smith cuando parece iniciarse un estudio sistematizado del progreso económico, señalándose sus factores determinantes y los obstáculos que entorpecían su desarrollo. Smith indicó que el aumento de la "riqueza

nacional" se debe al aumento de la productividad del trabajo, consecuencia ésta de la división de las actividades productivas y de la acumulación de capital.

Thomas Robert Malthus, otra figura de la llamada escuela clásica, resaltó la contradicción entre la necesidad de la acumulación de capital (proceso ahorro-inversión) y su consecuencia, la contracción de la demanda efectiva. Su contribución primordial a la teoría del crecimiento económico fue, sin embargo, la formulación del concepto de población como una variable —magnitud económica que cambia dentro del tiempo y espacio que sirve de marco a las investigaciones— y no como un factor inmutable.

Friedrich List, ubicado por los historiadores de la teoría del desarrollo económico como perteneciente a la Escuela Nacionalista, publica en 1841 su **Sistema Nacional de Economía Política**. Su posición respecto al crecimiento económico hay que interpretarla a la luz del atraso que en materia de industrialización experimentaba en esa época su país natal, Alemania, y las relaciones económicas que de esa situación se derivaban entre países poco desarrollados y países altamente desarrollados. Los conceptos contemporáneos de periferias y centros de dominación encuentran en List un precursor, igual que su descripción de las etapas de desarrollo como la agrícola, la agrícola-manufacturera y la agrícola - manufacturera - comercial coinciden con las que los economistas contemporáneos han dado en llamar actividades primarias, secundarias y terciarias. La necesidad de la industrialización de un país eminentemente agrícola a fin de que pueda absorberse el excedente de población rural y la protección arancelaria como vehículo de la industrialización son dos de las más significativas contribuciones de List a la teoría y la práctica del desarrollo económico.

Extraordinariamente difícil resulta en una reseña de esta naturaleza señalar, aún someramente, las aportaciones de Carlos Marx al desenvolvimiento de la teoría del desarrollo económico. Su concepción de los sistemas económicos como "organismos" —a diferencia de la tendencia clásica a considerarlos como "mecanismos"— que nacen, se desarrollan y fenecen para dar lugar a nuevos sistemas; la introducción y elaboración del fenómeno que él calificó de correspondencia necesaria entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción; su análisis de

los factores que impulsan las fuerzas de desarrollo capitalista; sus modelos de reproducción capitalista contruídos en base a las divisiones entre el sector productor de bienes de consumo son apenas algunas de las contribuciones de Marx como economista a las preocupaciones contemporáneas por la dinámica, la desocupación estructural, la estrechez del horizonte de inversiones.

Que el contenido de **La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero**, publicada por John Maynard Keynes en 1936, pueda ser calificado de revolucionario es cuestión de opinión, de simpatía —o ausencia de ella— o en último análisis de semántica. El hecho importante es que si rompió Keynes con muchos vínculos que podríamos calificar de fundamentales con la Escuela Neo-Clásica formada por los continuadores de Marshall, Jevons, Walras y Pareto. Aunque parece haber conservado ciertos conceptos que todavía lo identifican con la escuela subjetiva del valor —el análisis marginal y bastante dosis de psicologismo— Keynes negó la validez de la teoría de mercados de Jean Baptiste Say (al cambiarse los productos contra los productos, la oferta global es siempre igual a la demanda global), indicando la insuficiencia de la demanda, como la verdadera realidad. Las relaciones de causalidad, que parecían haber sido descuidadas por los Neo-Clásicos, fueron señaladas por Keynes como características del sistema económico, sustituyéndolas por las consagradas relaciones de funcionalidad o interdependencia. **La Teoría General** fué, indudablemente, una nueva postura ante la crisis del capitalismo occidental en la década de los treinta, y representa, aún con sus limitaciones, el esfuerzo de mayor trascendencia entre los "ortodoxos" por analizar la realidad económica del capitalismo contemporáneo, diagnosticar sus males e indicar los remedios a la enfermedad.

Aunque el tema primordial de la **Teoría General** fué el análisis a corto plazo de una economía altamente industrializada —enfoque que considera como constantes algunos factores de la realidad económica tales como el acervo de capital, la población, la distribución de los ingresos— los instrumentos de análisis incorporados por Keynes a su obra y desarrollados posteriormente por sus seguidores han ejercido una importancia significativa en el desenvolvimiento de la teoría de desarrollo económico. Enfoques como el Macroeconómico o de conjunto, a diferencia del

Microeconómico de los Clásicos que tendía a circunscribir su campo de estudio al análisis de una unidad económica dada, aislándola de los llamados "efectos perturbadores" originados en el comportamiento de otras unidades económicas; su interés por hacer del estudio del Ingreso Nacional y sus componentes básicos, el Consumo y la Inversión, un primer, y significativo paso, hacia la cabal comprensión de la realidad económica contemporánea: su aplicación —discutible en muchos casos, si se quiere— de las "propensiones marginales" (respuestas de sujetos económicos ante incrementos o disminuciones en su ingreso) son algunos de los pilares que sostienen el aparato teórico al que se denomina hoy día Teoría del Desarrollo Económico, y que han dado lugar, entre otras cosas, a los modelos de crecimiento.

Es dentro del contexto de este aparato teórico, cuya trayectoria ha sido muy superficialmente señalada en los párrafos anteriores, donde deben ubicarse los estudios de las economías nacionales efectuados durante los últimos años por organismos especializados de las Naciones Unidas. Dichas investigaciones responden a las preocupaciones que parecen experimentar los gobiernos por problemas cuya solución en el nivel académico y práctico se había confiado a los "mecanismos de mercado y precios", solución ésta que presumía la existencia de condiciones que difícilmente se dan en los países llamados sub-desarrollados.

Parece ser que los bajos niveles de vida, la desocupación y la subocupación, las tasas de crecimiento demográfico más allá del incremento de nuestra capacidad productiva, la vulnerabilidad de nuestras economías a las intensas fluctuaciones en los mercados internacionales, todos estos síntomas de una crítica enfermedad "estructural" que experimentan los países sub-desarrollados, han originado un profundo impacto en la opinión de los grupos que hasta fecha reciente habían considerado como inevitable la miseria generalizada, y que habían señalado insistentemente como causas de ésta factores que no juzgaban susceptibles de soluciones racionales.

Los experimentos en planificación de los países socialistas y el aumento resultante en su capacidad productiva y en sus niveles de vida —por más que a este hecho no parece dársele la trascendencia que merece— conjuntamente con una toma de conciencia por parte de grandes sec-

tores de nuestras poblaciones de la crítica condición de nuestra realidad económica parecen haber contribuido mayormente a un cambio de actitud hacia el tema del desarrollo económico.

El Desarrollo Económico de Panamá (1) está dividido en dos campos de análisis y exposición: el histórico, cuyo objeto es el estudio del desenvolvimiento de la Demanda Global y la Oferta Global (2) y sus componentes durante el período comprendido entre 1945 y 1956; y el predictivo que, basándose en los cambios en las relaciones estructurales observados durante el período histórico, establece mediante el método de proyecciones, la evolución de la economía panameña durante el período comprendido entre 1957 y 1966 hacia dos situaciones alternativas. Una de ellas, la pesimista, predice una disminución en el nivel medio de vida del panameño. La otra establece la posibilidad de un mejoramiento del consumo privado por habitante. La diferencia fundamental entre ambas proyecciones estriba en la intensidad de los cambios en los componentes de la Demanda Global (la evolución de la capacidad para importar, el consumo privado, la inversión privada y los gastos públicos) y la Oferta Global (la evolución del producto bruto y de las importaciones).

Nuestra posición geográfica, señala El Análisis, que tradicionalmente ha sido el factor determinante de los auges y contracciones de nuestras actividades económicas, sigue representando durante el período 1945-1956 un papel por demás estratégico. El aumento sustancial durante la Segunda Guerra Mundial de las actividades de construcción y defensa de la Zona del Canal, así como el marcado incremento de la población civil y militar tanto en la Zona del Canal como en la República de Panamá, trajo como consecuencia un aumento significativo en la demanda de bienes y servicios. Este hecho en sí, con las modalidades inherentes a distintas etapas históricas, no deja de ser sino una repetición de situaciones anteriormente

(1) Comisión Económica para América Latina, Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico: El Desarrollo Económico de Panamá, Documento mimeográfico No. E/CN.12/494, 1o. de abril de 1959.

(2) La Oferta Global es definida como la disponibilidad real de bienes y servicios, siendo la Demanda Global los sectores que compiten por su uso.

vividas por el país. Pero surge una variante fundamental que parece ser el elemento determinante de los cambios de estructura durante el período histórico de estudio.

Anteriormente los períodos de auge y contracción poco afectaban la estructura económica del país. Debido a la relativa inelasticidad de la oferta interna —consecuencia a su vez de un escaso desarrollo del capital social básico del país y de la orientación tradicional institucional, así como el verse expuesto el productor panameño a la competencia del productor extranjero— los aumentos en la demanda global se traducían en un aumento en las importaciones o en cierta tendencia alcista en los precios. Se diluía —si se puede expresar en esta forma— la bonanza en un beneficio para los países que tradicionalmente han servido de proveedores nuestros y en un aumento en las utilidades de los grupos que por su posición dentro de la realidad institucional nuestra eran los que en mejor situación estaban para aprovechar los beneficios de los aumentos de precios.

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, la capacidad productiva norteamericana (nuestra fuente principal de suministros de bienes) estaba dedicada en alto grado a la satisfacción de las necesidades bélicas propias y de sus aliados. Este hecho, conjuntamente con las limitaciones en las facilidades de transporte, disminuyó sustancialmente nuestra posibilidad de satisfacer el decidido incremento en la demanda de bienes de capital y consumo. Vivíamos una situación que podría describirse como de una continua y creciente inyección de ingresos y serias presiones a la disponibilidad de bienes de origen externo.

Dado que era difícil prever la duración del conflicto bélico y aparentemente ante la situación crítica que, muy bien podría agudizarse —basta recordar que no fué sino hasta años recientes cuando hemos dejado de depender de la importación de algunos productos alimenticios básicos— no le quedó otra alternativa a nuestro gobierno que establecer una política tendiente al incremento de nuestra producción interna. Se ampliaron los sistemas de carreteras, se establecieron centros de compras de productos agrícolas en distintos lugares del país, y se intensificó la distribución de semillas, insecticidas e implementos de trabajo del campo.

En la medida en que le fué factible debido a las limi-

tadas posibilidades de importación de bienes de capital, la inversión privada se reorientó hacia la producción interna al no verse expuesta a la competencia de productos extranjeros. La integración a la economía monetaria de importantes sectores agrícolas que hasta ese período habían estado en mayor o menor grado marginados de los mercados urbanos, el crecimiento apreciable en la población urbana —desplazamiento de población rural hacia las ciudades e inmigración— y la “creación de grupos económicos cuyo interés vital reside en el mantenimiento del nivel de producción interna” (3) parecen ser los rasgos principales que caracterizaron la economía panameña al terminar la Segunda Guerra Mundial. La acumulación de fondos líquidos y la concentración en las ciudades de Panamá y Colón de una fuerza de trabajo con distintos niveles de destreza o calificación, pueden quizá completar la descripción de nuestra estructura económica hacia el año de 1945. Con la terminación de las actividades relacionadas con la defensa del Canal de Panamá, la caída de la demanda externa —representada en nuestro caso particular por la remuneración de la fuerza de trabajo y los ingresos por los suministros de bienes y servicios de dicha Zona— repercutió significativamente en los otros componentes de la Demanda Global. Las necesidades de consumo e inversión diferidas durante el período de guerra y la acumulación de fondos con qué satisfacer dichas necesidades retardaron los efectos depresivos de la violenta caída de la demanda externa hasta el trieno de 1949-1951.

Entre los años de 1952 a 1956, últimos del período de estudio, se experimenta una recuperación de la actividad productiva, aunque no se vuelve al nivel de ocupación del período inicial debido al hecho de que la demanda externa representada por la Zona del Canal de Panamá y el renglón de Tránsito y Turismo tienden a normalizarse por debajo de los niveles alcanzados durante la guerra.

Señala el Análisis que el fenómeno de mayor importancia durante el período 1945-1956 fué el cambio en la composición de la Demanda Global. Efectivamente, la Demanda Externa disminuyó su participación del 36.5% de la Demanda Global experimentada en 1945 a un 20.7% en 1956. Es de notar que los porcentajes indicados representan participaciones de una Demanda Global que cre-

ció de B/.361.1 millones en los inicios del período a B/.447.2 millones en el año de 1956.

El consumo privado por habitante creció durante el período a un ritmo anual del 2.7%. Este aumento se debió a la satisfacción durante este lapso de las necesidades de consumo que hubo que diferir durante los años de guerra y al aumento en los niveles mínimos de consumo privado también resultado del período de auge anterior. Es fenómeno conocido el hecho de que ante disminuciones en su nivel de ingresos, el consumidor privado no disminuye en igual proporción su consumo; existen, por así decirlo, niveles mínimos socialmente condicionados por patrones de consumo experimentados en periodos anteriores de bonanza.

El comportamiento de la inversión privada, indica el Análisis, reflejó, con cierto atraso, los cambios en la demanda externa. Esta relación de causalidad parece ser de particular importancia al procederse posteriormente a postular las hipótesis de desarrollo.

Los gastos del sector público experimentaron contracción durante los cinco primeros años del estudio. Aumentaron significativamente a partir de 1950, siendo financiado dicho aumento con un aumento apreciable en la deuda pública interna. Señala el Análisis la relativa inflexibilidad del sistema tributario panameño debido mayormente a su dependencia de los impuestos indirectos, particularmente a los que gravan las importaciones.

El impacto del aumento en los gastos públicos a partir de 1950 fue altamente beneficioso. Además de sus efectos sobre la demanda interna mediante la generación de ingresos, contribuyó en grado importante a la formación de capital y a la consiguiente ampliación de la capacidad productiva del país.

Es interesante resaltar el hecho de que el aumento en el gasto público no significó una contracción en el gasto privado. Señala el Análisis que ésto se explica por la colocación de porciones importantes de las obligaciones del gobierno en instituciones del estado, haciendo posible la utilización de fondos hasta entonces ociosos.

Podría esperarse, así mismo, que los efectos saludables del aumento en el gasto público pudieran haber sido debilitados por un aumento en las importaciones. Este fenómeno —denominado por los economistas contemporáneos de filtración o escape— no sucedió, posiblemente de-

bido al cambio de orientación de la producción hacia la actividad interna, con el consiguiente aumento en las disponibilidades de bienes de consumo de origen nacional.

Procede luego el Análisis a considerar el desenvolvimiento de la Oferta Global durante el período 1945-1956, señalando que sus componentes —Producto Bruto e Importaciones— se desarrollaron en forma parecida. A pesar de que el producto bruto creció de B/.264.8 millones en 1945 a B/.429.4 millones en 1956, el producto bruto por habitante disminuyó durante el mismo período de B/.377 por persona a B/.346. Este fenómeno contrasta marcadamente con el desarrollo del consumo privado por habitante que aumentó durante el mismo lapso de B/.234 a B/.281, adelantándose como explicación a esta aparente contradicción el cambio ocurrido en la composición del producto bruto por sectores a favor de las actividades internas y en desmedro de las actividades orientadas a la exportación.

En la utilización de los recursos productivos del país se pueden observar, continúa el Análisis, dos períodos fácilmente identificables: uno de ocupación plena de instalaciones productivas y fuerza de trabajo; y otro en el cual, al disminuir considerablemente la demanda externa, tiende a mantenerse la demanda interna a niveles elevados, caracterizándose este período por la coexistencia de un alto nivel de ocupación del equipo productivo y desocupación de parte importante de la población activa del país. “Ello se debe fundamentalmente a que mientras la demanda que se redujo era básicamente una demanda de servicios personales, la que estaba expandiéndose era sobre todo una demanda de bienes y servicios básicos. En la producción de estos últimos, el monto de la ocupación está determinado por el equipo de capital existente, y es evidente que éste no pudo haber crecido en un período tan corto en la medida necesaria para absorber la fuerte proporción de recursos humanos ociosos”. (4) Aún admitiendo el caso hipotético de que hubiese podido crecer tan rápidamente el equipo productivo —añadiríamos nosotros— podría señalarse la posibilidad de que las inversiones llevadas a cabo durante el período hayan sido de alta composición de capital fijo ahorrador de mano de obra.

Señala el Análisis el papel orientador que jugó durante el período de estudio el cambio en la estructura de

(4) Página 111.

costos relativos de Panamá con el resto del mundo (particularmente con los Estados Unidos de América). Los precios en este último país subieron en forma apreciable después de 1948 mientras que el nivel de precios en Panamá disminuye decididamente desde esa fecha. Los costos de producción en Panamá tienden así a bajar en comparación con los de los Estados Unidos de América, razón por la cual el producto panameño tiende a "abaratarse" en el exterior lográndose, hasta donde fué posible, un aumento en las exportaciones tradicionales e iniciándose la exportación de nuevos productos. El "encarecimiento" relativo del producto importado —particularmente de alimentos elaborados— contribuyó notoriamente al proceso de sustitución de importaciones, proceso que se había iniciado con el cambio en la política económica del país de una posición más o menos librecambista hacia la decidida protección de las actividades productivas nacionales.

Continúa el Análisis con el estudio del comportamiento de los sectores de la oferta interna durante el periodo 1945-1956, destacando los cambios experimentados por dichos sectores. El aumento en el producto bruto de los sectores Agropecuario, Manufacturero, Construcción, Electricidad, Gas y Agua, Transportes y Comunicaciones, tiende a orientarse hacia la producción interna, respondiendo así al crecimiento en el consumo privado.

Al comentar la oferta de origen externo, se señala el hecho de que las importaciones durante el período de estudio aumentaron en un 20.0%. Es interesante notar que se calcula que durante los años de 1945 y 1946 las compras en la Zona del Canal representaban cerca de una tercera parte de las importaciones, mientras que en los años siguientes, y como consecuencia de la notable reducción de la fuerza de trabajo panameña en la Zona del Canal, las compras efectuadas en dicha jurisdicción se redujeron al 15% del total de las importaciones del país.

El Análisis indica entre las posibles repercusiones de la cesación de privilegios de compra en la Zona del Canal, por parte de los empleados panameños, una disminución del ingreso real de los trabajadores afectados debido al nivel más alto de precios en la República de Panamá, y un mejoramiento consiguiente en las utilidades del sector urbano comercial.

Es conveniente llamar la atención con referencia a este asunto, a lo que parece ser un caso evidente de la si-

tuación de fuerza relativa de ciertos grupos que han participado —y todavía participan— en la lucha por la consecución de mayores y mejores ventajas para Panamá como país que hizo posible la construcción del Canal. El cambio en la fuente de abastecimiento de productos de consumo de los empleados panameños de la Zona del Canal hacia las organizaciones de venta situadas dentro de nuestra jurisdicción, en vez de resultar en un aumento en el nivel de ocupación de por lo menos parte del sector comercial, parece más bien haber mejorado las utilidades de ciertas empresas cuyos volúmenes de venta han tenido que multiplicarse. El grado de integración que prevalece particularmente en las pocas empresas importantes que se dedican a la venta de productos alimenticios ha tendido a facilitar el aprovechamiento de esta situación. El aumento sustancial de sus volúmenes de venta y la consiguiente baja en los costos unitarios de operación no se han reflejado en precios menores para el consumidor. Indica el Análisis, sin embargo, que “—en la medida en que ciertos artículos que se compraban en la Zona eran importados —como el azúcar, el café, la carne, y otros que se producen en Panamá— esa importación desaparecerá y contribuirá en cambio a ampliar la demanda interna del producto panameño”. (5)

Finaliza el estudio del período histórico destacándose

-
- (5) Página 176. Es interesante señalar el hecho de que la carne, el café y el azúcar no parecen representar una proporción importante de la suma que del presupuesto familiar destinan los empleados panameños en la Zona del Canal a su alimentación. Podría inclusive sugerirse en el nivel conjetural que los patrones de consumo de alimentos de los empleados panameños en la Zona del Canal abarcan mayor variedad de productos alimenticios elaborados. Lo importante, sin embargo, es insistir en que el deterioro de la posición real del trabajador panameño en ese sector no parece haberse tomado en cuenta, sobre todo cuando se descubrió que los aumentos en los niveles de sueldo en la Zona del Canal no se podían hacer efectivos sino con posterioridad. El decidido apoyo financiero y administrativo del gobierno panameño al establecimiento de una cooperativa de consumo hubiese sido quizás una solución que aunque más acertada, no hubiese tenido la aprobación de los intereses que con ello se hubieran perjudicado.

el hecho de que la proporción de bienes de consumo se mantuvo alrededor del 59% del total de las importaciones y que esta alta proporción es sintomática de la etapa de desarrollo en que al final del período objeto de estudio se encontraba la República de Panamá, etapa que sugiere atractivas oportunidades de mayores sustituciones de importaciones. A pesar de que tanto la importación de bienes de consumo no duraderos como los duraderos se elevan durante el período de investigación, estos últimos crecen a una tasa mayor, fenómeno que refleja la importancia de las actividades transformadoras —particularmente la elaboración de productos alimenticios— que han reemplazado las importaciones tradicionales en este renglón.

El aumento sustancial en la importación de combustible y lubricantes es el resultado del incremento experimentado por las actividades de los sectores de transportes, energía e industria manufacturera. Por otra parte, se nota durante el período una tendencia estacionaria en la importación de materias primas para la industria, indicándose como determinante de esta tendencia el hecho de que el proceso de desarrollo industrial que se ha llevado a cabo en Panamá durante los últimos años del período ha hecho uso en importante medida de la materia prima nacional de origen agrícola o pecuario.

Es de particular importancia señalar que las importaciones de bienes de capital —en cuyo renglón se incluyen los materiales de construcción— han representado alrededor del 20% del total de las importaciones durante el período histórico de estudio. Con la debida cautela se puede llamar la atención al significativo margen que parece todavía existir para la importación de bienes de capital y bienes intermedios, sin que notemos, aún superficialmente, las profundas repercusiones a que daría lugar una decidida política del gobierno panameño conducente a la intensificación de nuestro desenvolvimiento industrial y agropecuario, mediante el aprovechamiento racional (en términos de productividad social) de nuestra capacidad de importación.

La labor de recolección, clasificación e interpretación de la enorme variedad de cifras, el proceso de estimaciones y cálculos de magnitudes económicas y su incorporación a un esquema de desarrollo del país durante el período comprendido entre 1945 y 1956 constituyen, sin duda alguna, un aporte de enorme trascendencia al estudio de

la estructura económica de Panamá. (6) Ha servido el análisis de las series históricas para conocer las variables estratégicas del sistema y descubrir su comportamiento ante los estímulos de origen interno y externo.

No deben dejar de tomarse como aproximaciones, sin embargo, los valores que se asignan a ciertas variables de la estructura económica de Panamá. Esto parece ser el resultado de la falta o deficiencia de ciertas cifras estadísticas en el país durante el período de elaboración del Análisis.

Tampoco debe olvidarse el hecho —que tiende a ser característico de cualquier enfoque macro-económico— de que el proceso de agregación de múltiples unidades económicas tiende a oscurecer la situación real de las unidades que integran los grandes agregados. Al destacarse, por ejemplo, el aumento, durante el período histórico estudiado, del consumo privado por habitante no es difícil determinar el aumento real en la disponibilidad de bienes y servicios de aquellos grupos sociales —mayoristas, sin lugar a dudas— cuyos ingresos se originan exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo. (7) Refleja, acaso, el aumento en el consumo privado por habitante un incremento más que proporcional en mayores y mejores bienes y servicios finales por parte de aquellos cuyos ingresos se originan en el disfrute de derechos de propiedad, o que

-
- (6) No puede dejar de mencionarse en igual sentido *Estructura Económica de Panamá* — México, 1958, de David Turner Morales, obra que representa un esfuerzo serio y bien orientado sobre este importante aspecto de la realidad panameña, pero que lamentablemente no parece haber sido debidamente comentada por nuestros economistas.
- (7) Es interesante anotar a este respecto, que en base a estudios llevados a cabo por la Dirección de Estadística y Censo, se descubrió que en la ciudad de Panamá un 36.3% del número de familias recibieron en 1952-1953 un ingreso familiar anual que no excedía de B/.1,499.00 (Ver Cuadro II-6, página 239 del Análisis). Interesante hubiese sido investigar en qué grado se modificó —si es que lo hizo— la distribución del ingreso familiar durante el resto del período. Posiblemente hubiésemos podido determinar, aunque fuese muy aproximadamente, cómo se distribuyó el aumento en el consumo privado.

están estrechamente vinculados en carácter de agentes inmediatos a dichos grupos?

La estimación de los valores de los distintos sectores o componentes del sistema es evidentemente un proceso bastante complejo. El mayor o menor grado de monopolio —o monopsonio— de las empresas dominantes en ciertos sectores bien pudieron resultar en una tendencia hacia la sobreestimación de su contribución al producto bruto dentro del sector estudiado, ya que en algunos casos éste fué calculado en base a los precios recibidos por el productor. (8).

Siendo difícil recurrir a un criterio de racionalidad que sea aplicable al esquema de magnitudes económicas, el comportamiento de los distintos sectores y componentes del sistema no parece decirnos mucho sobre los aciertos y errores en la actividad conducente a la creación de valores económicos.

Sin embargo, sí podemos derivar del estudio del período histórico patrones de estímulos y reacciones de grandes agregados de los sujetos económicos que conjuntamente con su valoración cuantitativa sirven de punto de partida para la elaboración de las proyecciones.

Necesario es que anotemos aquí antes de proceder a comentar la parte predictiva del Análisis, que en un afán de aprovechar las virtudes del método abstracto y el de la observación directa, los economistas han diseñado un instrumento de análisis al que se le ha dado el nombre de Modelo. Se puede definir el Modelo como una representación de las relaciones de interdependencia o causalidad entre variables económicas, trasladando dichos patrones de conducta a un "universo" económico. Es, por así decirlo, la construcción, con elementos tomados de la compleja y vasta realidad social, de un mundo sencillo, cuyo comportamiento es más fácilmente observable por el investigador.

Hay en un Modelo factores constantes o datos, variables exógenas o independientes (aquellas que se originan fuera del sistema económico analizado), y variables dependientes o inducidas (aquellas que se originan dentro del sistema). El Modelo pretende describir el comportamiento de las variables dentro de un período de tiempo determinado.

(8) Parte II — Apéndices.

En la elaboración de las proyecciones globales de la economía panameña para 1966, el Análisis ha recurrido a un Modelo que se basa en el comportamiento futuro de la Capacidad para Importar (variable exógena independiente), la Tasa de Formación de Capital y la Relación Producto-Capital (10) (éstas últimas clasificadas como variables endógenas inducidas o dependientes).

Se procede, entonces, a estimar la Oferta Global —es decir, la disponibilidad de bienes y servicios— mediante el análisis del probable desarrollo de la Capacidad para Importar (demanda de origen exterior de bienes y servicios nacionales). y del comportamiento de las variables inducidas.

En base a lo que se denomina una Hipótesis "A", la que prevee una marcada continuidad en el comportamiento de las variables, concluye el Análisis que el consumo privado por habitante hacia 1966 disminuirá en un 7%. Aún cuando el producto bruto proyectado por persona se mantendría en el mismo nivel y el consumo privado por habitante disminuiría, estas proyecciones se basan en supuestos que implican cambios en el comportamiento de las variables tales como el mantenimiento de una tasa de inversión relativamente alta, un aumento sustancial en la participación del producto bruto en la oferta global, lo que equivaldría a una intensificación en la sustitución de las importaciones.

Es interesante anotar que el problema de la desocupación adquiriría proporciones más serias que las experimentadas en el período comprendido entre 1945 y 1956. Debido a una mayor capitalización, es de esperarse que la productividad por persona sería aún mayor (lo que equivale a decir que la misma fuerza de trabajo crearía una cantidad mayor de valores económicos) situación que conjuntamente con el ritmo de crecimiento de la población activa del país conduciría a una agudización del problema de la desocupación.

(9) En su acepción más amplia se considera la formación de Capital como la parte del producto nacional que se dedica a la producción de bienes y servicios que no son de consumo final

(10) La Relación Producto-Capital podría definirse como el valor del flujo de bienes que se originan de un equipo productivo dado.

Prosigue entonces el Análisis a la elaboración de la Proyección Global de una Hipótesis de Desarrollo Económico, no sin antes llevar a cabo una descripción muy aleccionadora sobre los obstáculos de origen institucional y estructural que entorpecen la consecución de una mayor tasa de desarrollo de Panamá.

El hecho de que el país no posea un organismo con las facultades necesarias para condicionar la oferta monetaria así como la estrecha relación que existe entre las fluctuaciones en el medio circulante y los cambios en la balanza de pagos internacionales, son factores que limitan una mayor tasa de desarrollo económico. Convendría anotar aquí, sin embargo, que a pesar de reconocer el Análisis la necesidad de que la política monetaria sea determinada primordialmente por "las necesidades de financiamiento del proceso de desarrollo económico interno, y no por las cambiantes condiciones de la balanza de pagos", (11) no se sugieren, ni siquiera en una primera aproximación, los cambios que parecerían convenientes a fin de que el sistema monetario de Panamá sirva de estímulo a la movilización y canalización del ahorro hacia su mejor aprovechamiento.

La falta de estímulos a la inversión debido a lo que se denomina la "sobreevaluación" del balboa —la ausencia de protección cambiaria—, conjuntamente con la escasa productividad —bajo rendimiento de recursos físicos y humanos— es otro de los factores entorpecedores que confronta la economía panameña.

La estrechez del mercado en la que se destaca tanto la desigual distribución del ingreso como la gran proporción de la población del país que vive marginada del mercado monetario nacional; y el alto nivel de costos monetarios resultado, primordialmente, de la influencia de los elevados niveles de salarios en la Zona del Canal y del elevado valor de los precios de los productos alimenticios, contribuyen a limitar un desarrollo más acelerado.

Precisa llamar la atención sobre la interesante exposición que se hace sobre la protección a las actividades productivas internas, en la que se establece como criterio para determinar la ventaja o desventaja de la protección, la contribución del sector, industria o actividad al crecimiento económico. "Con el encarecimiento del producto importa-

(11) Página 230.

do, o el elevado precio o tal vez menor calidad del sustituto nacional, el país en su conjunto obtendría una ganancia neta, tanto en términos de ocupación como de nivel medio de vida" ... "En la medida en que la protección estimule una mayor inversión y ocupación de recursos ociosos, dicho mayor gasto monetario no hace sino transferirse a otros sectores de la comunidad, y especialmente a los obreros que pudieran ser ocupados en las nuevas empresas. Como el gasto en importaciones de consumo se reduciría, el poder de compra correspondiente no se filtraría hacia el exterior, sino daría lugar, sucesivamente, a nuevos ingresos y gastos en la propia economía." (12)

Conviene insistir, sin embargo, en que esta generalización pareciera ser válida en la medida en que las actividades productivas protegidas ocupen realmente una mayor proporción de recursos humanos. El mismo Análisis llama la atención sobre la tendencia marcada a la implantación de métodos y técnicas de trabajo altamente capitalizado o ahorradores de mano de obra. No podríamos dejar de consignar aquí el hecho institucional que en este aspecto parece restársele importancia: dado el régimen de propiedad dentro del cual se desenvuelven las actividades económicas en el país, con sus características altas concentraciones de la propiedad, control y dirección de las actividades industriales propiamente dichas, la protección arancelaria aplicada a aquellas actividades con alta densidad de producto-capital (13) que se dedican a la transformación o elaboración de bienes, debe ser objeto de intenso y extenso estudio.

En algunos casos, extremos quizás, el encarecimiento del producto nacional debido a la política proteccionista, puede resultar en el deterioro del ingreso real del consumidor conjuntamente con el incremento de los altos ingresos minoritarios —vía la distribución de dividendos y utilidades— y apenas un aumento insignificante en el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo. Aumentaría, no pareciera haber duda, la capacidad productiva del país, disminuiría la importación del producto sustituido, pero se estrecharía el ingreso real del consumidor del producto. Este problema adquiriría mayor importancia en aquellos ca-

(12) Página 248.

(13) Se usa el término en el sentido de composición y no de eficiencia.

sos en que el producto sustituido es de consumo mayoritario. (14)

La Proyección Global de la hipótesis de desarrollo (la proyección optimista) se basa en un aumento en la tasa de inversión bruta y una mayor utilización de la capacidad productiva instalada, estableciendo como meta un aumento en el consumo privado por habitante del 2% anual.

La demanda de origen externo crecería en un 44.5%, caracterizándose dicho crecimiento por un aumento sustancial en las exportaciones de productos nuevos y en las actividades turísticas.

Teniendo como objetivo un aumento del nivel medio de vida del 2% anual, el Análisis señala que ya que se estima el crecimiento demográfico durante el período en un 2.9% anual, el consumo privado total tendría que incrementarse en un 61% entre 1956/1966. Dado el menor aumento en la capacidad para importar, el producto bruto tendría que crecer en un 92.2%. Un aumento de esta magnitud necesitaría una alteración significativa en la composición de las importaciones: más combustible, materias primas, productos intermedios, maquinaria, y menos bienes de consumo final.

No admite el Análisis que se pudiera mantener un exceso de importaciones sobre la capacidad de importar —exceso que representó un 12% en 1956— ya que “dicha diferencia parece ser excesiva si se tiene en cuenta que una proporción creciente de recursos tendrá que irse destinando al servicio de la deuda pública externa. Además, es posible que Panamá, por las razones indicadas anteriormente, no pudiera atraer un flujo muy considerable de capital externo”. (15)

No parece quedar otra alternativa que la sustitución de las importaciones y el consiguiente aumento de la par-

(14) Este aspecto del problema de la protección es complejo y sus posibles soluciones implican cambios de gran envergadura que afectarían más de un interés creado. Lamentablemente, se plantea en nuestro medio con demasiada frecuencia en términos de repercusiones inmediatas, con poca o ninguna atención a sus efectos más amplios.

(15) Página 253. Las razones indicadas son, entre otras, la estrechez del mercado nacional. Conviene observar, sin embargo, que la estrechez del mercado es a su vez consecuencia del escaso desarrollo económico del país.

ticipación del producto bruto en la Oferta Global. Por medio de proyecciones sectoriales se estima que el sector agropecuario tendría que crecer aproximadamente en un 74%, el sector industrial tendría que duplicarse y los sectores de servicios, transportes y comunicaciones aumentarían también su participación en la Oferta Global.

Cabe señalar la creciente importancia que adquiriría el sector público. La participación de las inversiones públicas aumentaría del 24% de las inversiones totales en 1956 a 44% en 1966. La composición de los gastos públicos se alteraría significativamente. Mientras que en 1956 el gobierno no dedicaba una cuarta parte de sus gastos a la formación de capital, la proyección optimista indica que en 1966 dicho renglón llegaría al 46%. Las profundas repercusiones a que daría lugar los cambios en la naturaleza de los gastos del sector público así como su mayor participación en la formación de capital no pueden ser señaladas, ni siquiera superficialmente, en esta reseña.

Parecen existir, en el Análisis, dudas con respecto a la solución del problema del desempleo. A pesar de que podría esperarse que con el incremento de las actividades productivas internas la desocupación y subocupación deberían disminuir, el crecimiento mucho más lento del sector de servicios —en que la fuerza de trabajo empleada por unidad de producto es bastante mayor— puede limitar el logro de un nivel más alto de ocupación de recursos humanos. Igual preocupación parece existir con relación a la tendencia a introducir en los sectores productivos técnicas ahorradoras de mano de obra.

Se señala seguidamente que ya que el desarrollo y ampliación del sector agropecuario traería como consecuencia un aumento significativo de la productividad, ello "daría lugar a un aumento de los ingresos y del nivel de vida rural. En la medida en que esto último ocurra, el sector agropecuario retendría una mayor proporción de la población rural, y atenuaría así una de las causas principales de la acumulación de un excedente de población en las ciudades." (16) Esta pareciera una hipótesis razonable en cuanto a si el aumento de la productividad rural sea el resultado de técnicas y métodos de trabajos más eficientes y no la consecuencia de una sustitución de fuerza de trabajo

por maquinaria, particularmente en las grandes unidades que producen en escala comercial.

Cabe señalar, finalmente, que a través del Análisis la Tasa de Inversión parece ser la variable estratégica fundamental, y que de su incremento depende en forma apreciable la obtención del nivel proyectado de desarrollo económico. La ampliación del capital social básico como condición indispensable para una mayor productividad asigna al sector público una función mucho más dinámica y agresiva que en el pasado, especialmente si se tiene en cuenta las limitaciones de nuestro sistema tributario y la inexistencia de la banca central en Panamá.

Que el comportamiento probable del sistema económico panameño (ya sea evolucionando hacia menores niveles medios de vida o en sentido contrario hacia incrementos razonables en el consumo privado por habitante) nos obligue a pensar en la necesidad de programación en el sentido nacional parece ser el impacto primordial de las proyecciones del Análisis. Este hecho es particularmente importante en un país como el nuestro, en que se ha confiado —hasta extremos infantiles, muchas veces— en las olas de bonanza originadas siempre en factores exógenos, independientes de nuestra estructura económica.

Si las hipótesis en que se basan las proyecciones se aproximan en mayor o menor grado a nuestra probable realidad estructural durante el período 1957/1966 es asunto, pensamos nosotros, de importancia inmediata secundaria. (17) Es de esperarse que tanto las cifras estadísticas como la medición del comportamiento de las variables del

(17) No es éste el lugar adecuado para comentar, aunque sea brevemente, los supuestos e implicaciones de la ecuación de crecimiento que sirvió de base a la elaboración de las proyecciones del producto bruto. Sí juzgamos importante señalar, sin embargo, que el Análisis parece estimar en el estudio del período 1957-1966 la existencia de un Sector Público que representa conjuntamente las necesidades de los distintos grupos económicos del país, y que en el ejercicio del poder gubernamental no entran en juego los intereses de aquellos que aún en una democracia representativa como parece ser la nuestra, tienden a ejercer una hegemonía que no se compagina necesariamente con su composición estrictamente numérica.

sistema y sus relaciones de interdependencia se vayan modificando y refinando a medida que la observación e investigación lo requiera. Lo fundamental parece ser que se nos presenta una oportunidad de adquirir una conciencia nacional sobre un problema nacional; que ya la discusión de los problemas económicos nuestros no tienden a plantearse casi exclusivamente en los estrechos términos de la micro-economía; que se tenga una noción precisa sobre la necesidad de aumentar la producción nacional (Producto Bruto) y de asignar porciones crecientes de dicha producción hacia la Formación de Capital (aumento de la capacidad productiva interna del país), teniendo siempre presente, sin embargo, la distribución personal del Ingreso Nacional como vehículo hacia la ampliación del mercado nacional; que todo este asunto que se ha dado en llamar desarrollo económico, además de seguir siendo objeto de investigación de los especialistas, se convierta en tema de preocupación de amplios sectores de nuestra población. Quizás se contribuya en esta forma a desterrar las nociones bastante generalizadas sobre la inevitabilidad del atraso económico.

